

حقوق شهرداری بخشی از حقوق اداری است که مجموعه‌ی مقررات تنظیم‌کننده فعالیت ساخت و ساز را در برمی‌گیرد. تنظیم فعالیت ساخت و ساز همچنین از طریق طرح‌ها و برنامه‌هایی صورت می‌پذیرد که مشخصات و دستورالعمل آنها در قوانین شهرداری تشریح شده است. طرح‌ها و برنامه‌های شهرداری، پس از طی مراحل پیش‌بینی شده در قانون، ارزش حقوقی می‌یابند و تبعیت از آنها الزامی می‌شود. تخطی از قوانین و مقررات شهرداری مجازات می‌شود. قوانین هنگامی کامل کیفر هر یک از موارد تخطی از قانون به وضوح مشخص شده باشد. بخشی

از قوانین عمومی، از قبیل حق متقابل همسایگان و کلیات کنترل فعالیت ساخت و ساز در شهرها، عموماً در مجموعه قوانین مدنی که مورد استفاده‌ی عموم است نیز منعکس می‌شود. قوانین شهرداری کشورها عموماً

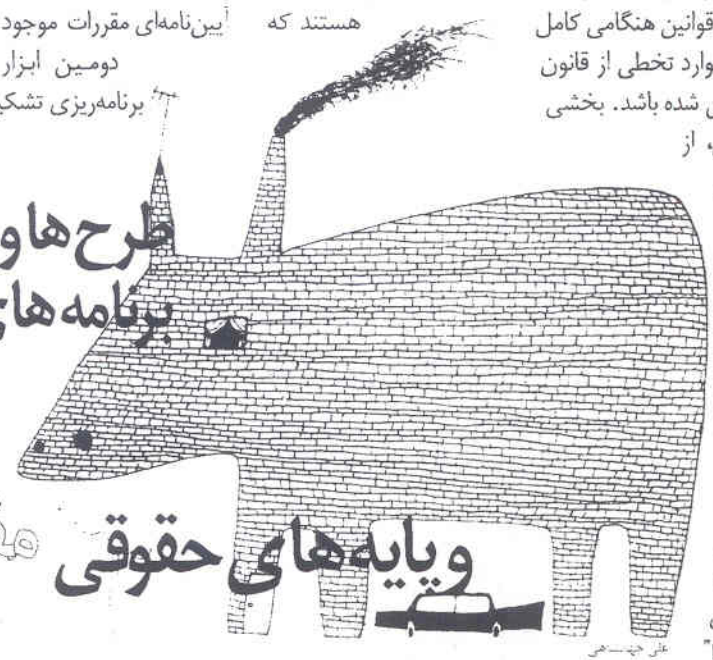
- بخشهای مختلف زیر را شامل می‌شود:
۱. وظایف و اختیارات نهادهای مسئول شهرداری؛
  ۲. استانداردهای ملی شهرداری که به توصیف حداقل شرایط قابل قبول سکونتگاه‌ها و عملکردهای شهری می‌پردازد؛
  ۳. سلسله مراتب طرح‌ها و برنامه‌ریزی‌های شهری و منطقه‌ای از سطح کلان تا خرد همراه با شرح خدمات و دستورالعمل تهیه و فرایند آذاری تصویب و اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌ها؛
  ۴. محتوا و دستورالعمل تهیه‌ی مقررات ساختمانی؛
  ۵. مقررات ویژه تهیه‌ی طرح، تأمین بودجه و نظارت بر اجرای کارهای عمرانی و عمومی؛
  ۶. مقررات سلب مالکیت خصوصی برای منفعبت عمومی؛
  ۷. ضوابط مربوط به صدور مجوز ساختمان و نحوه نظارت بر فعالیت ساخت و ساز از مرحله طراحی تا اجرا به انضمام وظایف و دستورالعمل نظارت و کنترل ساختمان؛
  ۸. شیوه‌ی برخورد با تخلفات معماری و شهرداری؛
  ۹. قوانین مربوط به حمایت از آثار تاریخی و مناظر شهری؛
  ۱۰. قوانین مربوط به حمایت از محیط زیست و ساحل دریایی؛
  ۱۱. قوانین مربوط به تفکیک مساتل شهرداری و مساتل قبیله مربوط به سازه‌های روستایی و تأسیسات شهری.
- در تمامی کشورهای پیشرفته با کمی در سلب کشورهایی چنین

سوم، نظیر هندوستان و ترکیه، مقررات شهرداری به صورت قانون درمی‌آیند و توسط مراجع قوه مقننه تصویب می‌شوند. در ایران گذشته از فقدان بحث حقوقی منسجمی تحت عنوان قانون شهرداری، مقررات پراکنده‌ای که در این زمینه وجود دارند نیز اکثراً محصول و مصوب قوه مجریه هستند. بنابراین از یک طرف با مشکل کمبود و عدم انسجام مقررات، یعنی یکی از دو رکن اصلی شهرداری (رکن دوم رکن فنی است) روبه‌رو هستیم و از طرف دیگر با وضعیت این‌نامه‌ای مقررات موجود.

دومین ابزار شهرداری را به طور کلی طرح و برنامه‌ریزی تشکیل می‌دهد. البته آنچه به‌طور کلی طرح و برنامه می‌نامیم سطح وسیعی از اسناد

## طرح‌ها و برنامه‌های شهرداری

□ کامران افشار نادری



## ویایه‌های حقوقی

## مقررات شهرداری \*

شهرداری را شامل می‌شود که به‌لحاظ محتوا، هدف و مقیاس متفاوت هستند. تفاوت طرح و برنامه با مقررات شهرداری این است که طرح و برنامه به لحاظ محدوده‌ی مکانی و زمانی مشخص و محدود است. عموماً تمایز دقیقی بین طرح و برنامه وجود ندارد و طرح‌ها دارای محتوای برنامه‌ای هستند و برنامه‌ها در بسیاری موارد بخشی از خصوصیات طرح‌ها را دارا می‌شوند. آنچه برای بحث ما اهمیت دارد این است که بخش مهمی از این دسته اسناد شهرداری را مقررات تشکیل می‌دهند. مقرراتی که ضامن اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها هستند. در اکثر کشورها طرح و برنامه‌های شهرداری پس از تصویب شوراهای شهر و استان (بسته به مقیاس و حوزه دخالت طرح و برنامه) ارزش قانونی می‌یابد. طرح‌ها و برنامه‌های ملی نیز به پارلمان ارجاع می‌شوند. در کشور ما «شورای عالی شهرداری و معماری ایران» و «کمیسیون ماده پنج» که متعلق به قوه مجریه هستند کار تصویب طرح‌های جامع و تفصیلی را که مهمترین ابزار شهرداری در مقیاس شهری هستند، به عهده دارند. بنابراین اگر چه به لحاظ اصولی و محتوایی مقررات طرح‌های جامع و تفصیلی حکم قانون را دارند، ولی اثر عملی این‌طور نیست.

\* نامی از اسناد شهرداری و برنامه‌ریزی که در این مقاله به آن اشاره شده است، صرفاً جهت اطلاع است و نباید به عنوان منبع استفاده شود.   
 \* در مورد تفصیلی‌تر این موضوع به کتاب «معماری و برنامه‌ریزی شهری» مراجعه کنید.

## ۲- طرح جامع شهر:

طرح جامع شهر عبارت از طرح بلندمدتی است که در آن نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوط به حوزه‌های مسکونی - صنعتی - بازرگانی - اداری و کشاورزی و تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات شهری و نیازمندی‌های عمومی شهری، خطوط کلی ارتباطی و محل مراکز انتهایی خط (ترمینال) و فرودگاهها و بندر و سطح لازم برای ایجاد تأسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویتهای مربوط بانها تعیین میشود و ضوابط و مقررات مربوط بکلیه موارد فوق و همچنین ضوابط مربوط بحفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر

# از قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن

مصوب ۱۶ تیر ۱۳۵۳ با  
اصلاحیه‌های بعدی

طبیعی، تهیه و تنظیم میگردد. طرح جامع شهر و برحسب ضرورت قابل تجدیدنظر خواهد بود.

## ۳- طرح تفصیلی:

طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که براساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر نحوه استفاده از زمینهای شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و اولویتهای مربوط بمناطق بهسازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری - در آن تعیین میشود و نقشه‌ها و مشخصات مربوط به مالکیت براساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم میگردد.

## مقدمه و تعاریف و خصوصیات کلی منطقه‌بندی\*

منطقه‌بندی به‌طور خلاصه وسیله‌ای است برای حصول اطمینان از اینکه استفاده از زمین در نقاط مختلف یک شهر یا یک منطقه شهری، و یا در نقاطی که پیش‌بینی می‌شود در آینده بلند مدت تبدیل به یک شهر یا منطقه شهری شود و یا شهرهای موجود در آن نواحی گسترش پیدا کند، به طرز صحیحی با یکدیگر هماهنگ بوده، فضا و امکانات کافی برای انواع مختلف تأسیسات عمومی در نظر گرفته شود.

می‌توان گفت ضوابط منطقه‌بندی مهمترین وسیله و مجوز قانونی برای استفاده از زمین در یک جامعه مسکونی است که حوزه شهر یا واحد جمعیتی را برحسب عوامل زیر تنظیم مینماید:

الف) کنترل ارتفاع و به‌طور اعم وسعت ساختمانها و تأسیسات.

ب) درصد میزان وسعت قسمتهای ساختمان شده نسبت به وسعت مناطق باز و فضای آزاد آن در هر یک از قطعات اراضی.

ج) تنظیم تراکم جمعیت در نقاط مختلف یک شهر یا جامعه مسکونی.

د) تعیین نوع استفاده از اراضی و ساختمانها به‌منظور تجارت و صنعت و سکونت و دیگر مصارف مورد نیاز جامعه.

ضوابط و مقررات منطقه‌بندی جزئی از اعمال حق حاکمیت دولتی است. بدین معنی که

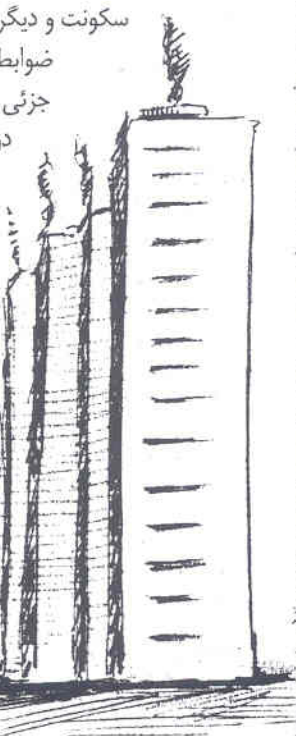
هر یک از ضوابط و احکام آن، حاوی مقداری ایجاد

وظیفه و مسئولیت و تعیین تکلیف یا به عبارت

دیگر ایجاد یا سلب حق در مورد اعمال مالکیتها و ارتباط

منطقی آن با سلامت و رفاه و امنیت و تهذیب اخلاق جامعه

می‌باشد. با این حال مقررات



ان.



مذکور همانند عبارات صریح و غیرقابل انعطاف سایر قوانین نبوده، در هر زمان و هر مکان برحسب شرایط و مقتضیات خاص قابلیت تغییر و اصلاح را دارد. لکن تغییرات و اصلاحاتی که برحسب مورد در ضوابط و مقررات منطقه‌بندی داده می‌شود، باید با قوانین شهرسازی و آئین‌نامه‌های اجرایی آن مغایرت نداشته باشد.

مشخصه اصلی ضوابط منطقه‌بندی که موجب می‌شود آن را از بیشتر قوانین و مقررات دیگر متمایز و متفاوت نماید این است که مقررات و ضوابط منطقه‌بندی برای شهرهای گوناگون و حتی محله‌های مختلف یک شهر متفاوت است. به‌عنوان مثال یک

منطقه از شهر ممکن است محدود باشد به اینکه خانه‌های تک واحدی یا ویلانی در آن ساخته شود یا ارتفاع ساختمانها از میزان معینی تجاوز نکند - حال آنکه منطقه مجاور آن برای آبارتمان‌سازی اختصاص داده شده، برای ارتفاع ساختمانها حداقلی تعیین گردد و کمتر از آن ممنوع اعلام شود.

این مشخصه که نحوه استفاده از زمین در نقاط مختلف یک شهر متفاوت تعیین می‌گردد خطر بخصوصی را دربرخواهدداشت و آن اینکه مراجع تصمیم‌گیرنده ممکن است به دلیل اینکه شخصاً ذینفع باشند، به سود خود ضوابط منطقه‌بندی را در هر محل تعیین نموده و یا آنرا تغییر دهند و محدودیت‌ها یا امتیازات خاصی در بعضی محله‌ها و مناطق قائل شوند که به سود مالکان ویژه‌ای باشد و به‌طور خلاصه در تصمیم‌گیریهای خود غرض‌ورزی اعمال نمایند. لہذا با آگاهی از این خطرات در قوانین شهرسازی و آئین‌نامه‌ها و مقررات اصلی منطقه‌بندی محدودیت‌هایی به‌وجود می‌آید تا مراجع تصمیم‌گیرنده در مورد ضوابط منطقه‌بندی هر شهر نتوانند در تصمیمات و مصوبات خود اعمال غرض کنند. این قبیل محدودیت‌ها از جمله موارد زیر می‌باشند:

الف) در حالی که نیازهای طبیعی یک شهر گاهی ایجاب می‌کند که ضوابط ساختمانی و نحوه استفاده از اراضی در هر منطقه یا هر

گروه از مناطق تغییر نماید با این حال مراجع تصمیم‌گیری را ملزم می‌دارد که ضوابط یکسان نسبت به مناطق همگن تعیین کنند.

ب) در منطقه‌بندی شهرها باید اصول منطقی و تناسب لازم در مناطق همجوار رعایت گردد.

ج) ضوابط منطقه‌بندی باید تمام حوزه شهر را شامل گردد نه آنکه بعضی از بخشها ملزم به رعایت منطقه‌بندی بوده بعضی دیگر مستثنی باشند.

د) برای آنکه مراجع تصمیم‌گیرنده کمتر بتوانند در تصمیمات خود اعمال غرض و نظر شخصی نمایند، باید در طرح‌های جامع نوع استفاده از زمین به‌طور کلی در نقاط مختلف شهر تعیین گردد. تا ضوابط و آئین‌نامه منطقه‌بندی بر پایه آن تدوین و تصویب و اجرا شود.

**رابطه منطقه‌بندی با طرح جامع شهر**  
مهمترین وسیله‌ای که در اجرای طرح جامع شهر و تحقق بخشیدن به اصول و هدفهای آن مورد استفاده واقع می‌شود و موجب می‌گردد که طرح جامع به موقع اجرا و عمل درآید مقررات منطقه‌بندی است که براساس ضوابط کلی و عمومی طرح جامع در مورد نحوه استفاده از زمین تنظیم و به‌عنوان بخش مستقلی از طرح جامع و یا وابسته به آن تصویب و به‌موقع اجرا درمی‌آید.

\* از کتاب حقوق شهری و قوانین شهرسازی، فضل‌الله هاشمی، فصل سوم: منطقه‌بندی

